



## 社会发展委员会

### 第五十三届会议

2015年2月4日至13日

临时议程\* 项目 3(c)

社会发展问题世界首脑会议和大会  
第二十四届特别会议的后续行动

## 新出现的问题：社会发展可为从千年发展目标向可持续发展目标过渡作出的贡献

### 秘书处的说明

#### 一. 引言

1. 根据经济及社会理事会第 2006/18 号决议，社会发展委员会自其 2007-2008 审查和政策周期以来，一直将题为“新出现的问题”的议程项目列入其工作方案。委员会在该议程项目下处理影响社会发展、亟需进行审议的当前问题或不断演变的全球发展挑战中新的交叉问题。委员会主席团决定将在第五十三届会议此议程项目下审议“新出现的问题：社会发展可为从千年发展目标向可持续发展目标过渡作出的贡献”这一问题。

2. 编写本说明是为了提供背景资料，供人们就这一专题开展讨论。本说明的重点是社会发展可为实现社会、经济及环境可持续发展作出贡献的一些具体领域。阅读本说明时，应结合秘书长关于反思和加强当代世界的社会发展的报告 (E/CN.5/2015/3) 以及分别为第五十一届和第五十二届会议编写的两个说明 (E/CN.5/2013/11 和 E/CN.5/2014/8)。

\* E/CN.5/2015/1。



## 二. 从千年发展目标向可持续发展目标过渡

3. 在 2000 年通过的《联合国千年宣言》(大会第 55/2 号决议)中,世界领导人明确了人类在二十一世纪来临之际面临的主要挑战,并承诺通过国际国内行动应对这些挑战。大会第 56/95 号决议核可的千年发展目标为实现全人类的发展设定了数量有限、明确、有时限和可衡量的目标和指标,现已调动起前所未有的行动,整合了多个行为体的努力,并引入了新的合作伙伴,这些合作伙伴为更好地调动资源和加强公私伙伴关系作出了贡献。

4. 自通过《千年宣言》以来,许多国家都在实现千年发展目标方面取得了可观的成绩。然而,在实现目标方面进展情况不一。各区域之间和国家内部在实现目标方面依然存在差别。仍有 10 多亿人生活在赤贫中,更多人的生活水平仅稍高于贫困线(每天 1.25 美元)。这些人艰难度日,只能享有非常有限的基本服务,包括教育、保健服务、安全饮用水和环境卫生。许多国家依然面临着愈演愈烈的不平等和排斥现象,以及失业和缺乏体面工作机会的问题。2015 年后,必须继续致力于千年发展目标的“未竟事业”(见 A/68/970, 第 18 段)。

5. 此外,又出现新的复杂而彼此关联的威胁,或旧有的威胁进一步加剧,包括环境退化、气候变化、疾病扩散、经济和金融状况脆弱、粮食和能源价格波动、粮食和水安全无保障、疾速城镇化、内乱增多等。这些社会、经济和环境挑战若得不到解决,很可能使业已取得的发展成果得而复失,并危及今后的进展。

6. 在此背景下,2012 年 6 月 20 至 22 日在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展大会题为“我们希望的未来”的成果文件中,世界领导人承认必须“进一步将可持续发展纳入各级工作的主流,统筹经济、社会、环境工作,承认这些方面问题的彼此关联,在所有层面都实现可持续发展”(大会第 66/288 号决议附件第 3 段)。他们还启动了制订一套可持续发展目标的进程,这些目标应当“数量不多、具有雄心、便于传播,均衡地处理和整合可持续发展的所有三个层面及其相互联系,应与 2015 年后的联合国发展议程连贯一致,并纳入其中”(第 246 和 247 段)。

7. 大会可持续发展目标问题开放工作组 2014 年 8 月向大会提交了报告(见 A/68/970);大会第 A/68/309 号决议确认以该报告为基础将可持续发展目标纳入 2015 年后发展议程。预计大会第六十九届会议期间将进一步开展讨论,阐述一项普遍的、转型的并立足行动的 2015 年后发展议程,以消除贫穷和可持续性为核心,整合经济、社会和环境等各层面,供各国元首和政府首脑在 2015 年 9 月首脑会议期间核准通过。这就提供了一个独特的契机来设计一个连贯一致、综合的、以人为本的框架,实现联合国可持续发展大会所设想的“我们希望的未来”,不让任何一个国家掉队。

8. 本说明意在检查社会发展工作可为从千年发展目标向可持续发展目标过渡作出贡献的那些主要领域。第三节综述社会可持续性的概念。随后一节讨论社会政策如何推动向可持续发展的过渡,重点讨论:(a) 在人的能力方面的投入;(b) 向绿色经济过渡;(c) 知识和新技术。说明结尾部分提出供委员会讨论的若干问题。

### 三. 社会可持续性

9. 1995年3月6日至12日在哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议制定了一幅广泛的社会发展远景,以创造一个包容所有人的社会。社会发展被认为既是一个目标,又是一个过程,为的是通过三项核心承诺,即消除贫穷、促进生产性就业和社会融合,确保所有人的福祉和社会的和谐运转。作为一个过程,社会发展意味着逐步以更公平的方式分配机会和资源,促进社会正义和平等。它还会带来更大的包容性,让所有人都参加到经济、社会和政治进程中来。

10. 世界环境与发展委员会将可持续发展定义为“满足当代需求而又不危及后代满足其需求的能力”——即世代间平等——的发展。其重点在两方面:需求,特别是贫困人口的基本需求;“技术状况和社会组织对环境满足当前和今后需求的能力构成的制约”(A/42/427附件)。从这个角度来看,可持续发展需要在一代人之内和各代人之间平衡不同人群的经济、社会和环境等各方面需求。此概念的核心是公平。

11. 更近期的“我们希望的未来”(见上文第6段)确认“消除贫穷、改变不可持续的消费和生产方式、推广可持续的消费和生产方式、保护和管理经济和社会发展的自然资源基础,是可持续发展的总目标和基本需要”(大会第66/288号决议附件第4段)。在此框架中,可持续发展的社会层面包括消除贫穷、为所有人创造更好的机会、减少不平等现象、提高生活标准、公平社会发展和社会包容。

12. 尽管已呼吁以均衡的方式整合可持续发展的社会、经济和环境层面,但社会层面在三者中最为落后。传统做法往往注重环境层面以及环境与经济增长的关系。另外,难以量化社会可持续性的某些关键因素也是导致这样结果的原因之一。<sup>1</sup>

13. 虽然对社会可持续性没有普遍认同的定义,但形成其概念的文献正不断出现。

14. 有人提出,人的福祉、公平、民主政府和民主的民间社会是社会可持续性的基本要素。<sup>2</sup> 社会可持续性需要一代人之内和各代人之间的公平、社会融合与包容、广泛参与、以及为公民赋予权能从而让他们能指导自己的未来。另一种主张

<sup>1</sup> 见 Stephen McKenzie, "Social sustainability: towards some definitions", Hawke 研究所工作文件系列, 第 27 号 (Magill, 南澳大利亚州, 南澳大利亚州大学, 2004 年)。

<sup>2</sup> Kristen Magis 和 Craig Shinn, "Emergent themes of social sustainability", in *Understanding the Social Aspect of Sustainability*, J. Dillard, V. Dujon 和 M.C. King, 编辑 (纽约, Routledge, 2009)。见 [www.clackamas.us/leadership/documents/socialsustain.pdf](http://www.clackamas.us/leadership/documents/socialsustain.pdf)。

强调，社会可持续性系统必须提供充足的社会服务，实现分配公平和性别公平、参与性的多元民主制和政治问责制。<sup>3</sup> 还有人在定义社会可持续性时注重的是工作环境、自然与社会之间的关系。在这种模式下，社会可持续性得以实现的条件是“假如一个社会中的工作及有关机构性安排能满足一套广义的人类需要，而且其构建方式能长期保护自然及其再生能力，并使社会正义、人的尊严与参与等标准要求都得到满足”。<sup>4</sup> 还有一些做法将社会可持续性定义为改善各阶层人口生活质量或提供长期发展最低社会需求的一个条件，<sup>5</sup> 或者维持平等、多元、关联和民主的社区并提供优质生活的一个条件。<sup>6</sup>

15. 森认为必须对可持续性开展进一步讨论。他论述说，目前的讨论往往把人视为“消费者”或“有需求的人”，但其实应当把他们视为“变革的促动因子，只要给予机会，他们就能思考、估量、评价、下决心、激发、鼓动，并通过这些举动塑造世界。”<sup>7</sup> 在此框架中，除了考虑需求和需求的满足，还可以考虑“自由”和“能力”的概念，即今世和后代决定其所求、以其喜爱的方式生活的自由，做其有理由想做的事的能力。

16. 还有人把社会可持续性定义为维护(或加强)社会资本，<sup>8</sup> 而社会资本被定义为群体内和群体间合作的共有规范、价值观和互相理解。社会价值观、权利、信任、社会互动(例如合作和参与)被视为维护社会可持续性的基本要素。举例说来，暴力被视为对社会资本投资不足所导致的社会支出。<sup>9</sup> 安全支撑网、教育和卫生体系以及机构提供这些服务的能力也被视为社会可持续性的关键要素。<sup>10</sup>

<sup>3</sup> Jonathan M. Harris, "Basic principles of sustainable development," 全球发展与环境研究所工作文件 00-04 (Medford, 马萨诸塞州, 塔夫茨大学, 2000 年)。

<sup>4</sup> Littig 和 Grießler (2005) 引用 A. Colantonio and T. Dixon, *Measuring Socially Sustainable Urban Regeneration in Europe* (牛津, 牛津可持续发展研究所, 2009 年)。

<sup>5</sup> M. Polèse 和 R. Stren, 编辑, *The Social Sustainability of Cities: Diversity and the Management of Change* (多伦多, 多伦多大学出版社, 2000 年)。

<sup>6</sup> Western Australian Council of Social Services, "Model of social sustainability"。见 [www.wacoss.org.au/Libraries/State\\_Election\\_2013\\_Documents/WACOSS\\_Model\\_of\\_Social\\_Sustainability.sflb.ashx](http://www.wacoss.org.au/Libraries/State_Election_2013_Documents/WACOSS_Model_of_Social_Sustainability.sflb.ashx)。

<sup>7</sup> Amartya Sen, "The ends and means of sustainability", *Journal of Human Development and Capabilities*, 第 14 卷, 第 1 号 (2013 年)。

<sup>8</sup> 按照经济合作与发展组织(经合组织)的定义, 社会资本指的是有助于群体内和群体间合作的关系网络、共有规范、价值观和互相理解。这一定义认为在社会资本高的社会中, 成员互信度高, 社会凝聚度高, 可能会更有效地实现可持续发展。对社会负责任的投资的概念包含社会可持续性的某些方面, 例如多样性、雇员关系、人权、产品安全、报告和治理架构等。

<sup>9</sup> Robert Goodland, "Sustainability: human, social, economic and environmental" (华盛顿特区, 世界银行)。见 <http://eu.wiley.com/legacy/wileychi/egec/pdf/GA811-W.PDF>。

<sup>10</sup> 经合组织, *Policies to Enhance Sustainable Development*, (巴黎, 经合组织出版, 2001 年)。

17. 这些不同做法分别侧重社会可持续性的不同方面，一般来说都包含下列因素：社会规范和行为、价值观和道德观、社会正义、公平、基本需求的满足、福祉、生活质量、社会资本、人的能力、权利、信任、人的互动(合作和参与)、自由、安全、社会责任、社会包容和凝聚、共济和社会复原力。

18. 在从千年发展目标向可持续发展目标的过渡中，需要进一步澄清社会发展、经济增长和环境保护之间重要的相互增效关系(见 A/68/970)。社会政策已开始处理与可持续性密切相关的问题，只是阐述时所使用的不一定是社会可持续性的语汇。进一步澄清社会可持续性的概念将有助于我们更好地阐述上述相互增效关系，增强社会、经济与环境政策之间的协调性。

19. 虽然社会可持续性的概念还有待进一步澄清，但基于现有文献，我们能着重指出它的某些实际要素，其中包括改善生活质量、增进所有人福祉的广泛远景和一系列政策，具体包括：在人的能力和社会资本方面投入；促进所有人就业和获得体面工作；通过公平获得社会服务和生产性资源、平等机会、公民参与及提高机构服务能力等方式促进所有人的参与，增强社会包容性。

#### 四. 社会发展可为从千年发展目标向可持续发展目标过渡作出的贡献：主要领域

20. 我们从千年发展目标中汲取的重要教训之一是，经济增长虽然至关重要，但不足以为所有人实现发展的目标。若没有足够的经济和社会政策，则经济成果很可能仅惠及社会中一小部分人群，使已有的不平等现象进一步加剧。越来越多的实际证据表明，在收入日趋不平等的国家，经济增长在解决贫穷问题上的成效受到制约。对不平等现象一开始就比较严重的国家，经济增长的“减贫威力”也比较小。高度不平等的社会也更容易陷入实体不安全和紧张的状况。

21. 实际上，近年来的发展并不是包容性的。<sup>11</sup> 过去几十年来(1980-2010年)，许多国家的收入不平等程度剧增；教育、卫生及其他人类发展领域内减少不平等状况的工作虽然取得了显著进步，但非收入性不平等<sup>12</sup> 程度依然居高不下。世界人口中每 10 人中有 7 人生活在收入不平等程度增加的国度中。近年的全球金

<sup>11</sup> 见《不平等事关重大：2013 年世界社会状况报告》(联合国出版物，销售品编号 C.13.IV.2)；技术支助小组，“TST issues brief: promoting equality, including social equity”，见 [http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2406TST%20Issues%20Brief%20on%20Promoting%20Equality\\_FINAL.pdf](http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2406TST%20Issues%20Brief%20on%20Promoting%20Equality_FINAL.pdf)；联合国粮食及农业组织、国际农业发展基金和世界粮食署，The State of Food Insecurity in the World 2014: Strengthening the Enabling Environment for Food Security and Nutrition (2014 年，罗马，粮农组织)；联合国，2014 年千年发展目标报告(纽约，2014 年)；福布斯，The World's Billionaires ([www.forbes.com/billionaires/](http://www.forbes.com/billionaires/)，2013 年 3 月、2014 年 3 月和 2014 年 8 月查)。

<sup>12</sup> 不平等的非收入层面包括健康和教育结果的不平等、城乡之间以及不同城市地区之间的不平等。

融和经济危机尤其加剧了人们的痛苦，许多人仍然失业或无力摆脱低收入工作，很可能陷入贫穷。<sup>13</sup>

22. 同样，目前的经济增长模式是以环境退化为代价的，严重损害了人们的生计和福祉。<sup>14</sup> 按目前的消费率，今后可供利用的自然资源(包括粮食、水、能源和矿产)将严重受限。<sup>15</sup>

23. 国际社会科学理事会在与联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)合作编写的报告中表示，环境问题与其他社会、经济和政治危机不是互不关联的挑战；而是同一个复杂系统的组成部分。因此，全球环境变化根本上也是一个社会问题。<sup>16</sup> 除非在自然资源利用方面做出根本的改变，否则可持续发展将始终是难以实现的目标。然而，要改变社会与自然环境之间的关系，就需要在生产和消费模式上做出重大改变，而这又需要人们从根本上改变价值观、行为和心态。

24. 为有效应对贫穷、不平等和社会与经济脆弱性以及环境挑战，需要强有力的政治意愿和在一个连贯一致的框架内妥善搭配公共政策。这些政策应着重于实现更包容、更公平的增长；在人的能力方面投入、扩大就业机会和体面工作机会；促进社会包容、公平和平等；加强社会保护；并强化社会资本、降低脆弱性和提高承受力。这些属于社会政策和社会发展的范畴。

25. 社会发展的核心目标是消除贫穷、充分就业并从事体面工作。社会发展和社会融合是可持续发展的核心价值所在。只有实现社会发展目标，才能保证发展的包容性和可持续性。

26. 社会发展本身既是一个目标，同时又是实现可持续发展的手段。社会发展能改善社会所有成员的生活质量和福祉；能增强所有人的能力和生产力，从而实现包容和公平的经济增长；能增进人们的知识和能力，从而更妥善地管理自然资源，确保环境可持续性。下面一节着重提出一些重要领域，供社会发展委员会进一步讨论和阐述。

#### A. 通过在人的能力方面投入来降低脆弱性、培养复原力

27. 通过为教育、卫生、安全饮用水和环卫服务以及社会基础设施投资来建设人的能力，对降低社会和经济脆弱性、培养复原力至关重要。<sup>17</sup> 它可以防止人们

<sup>13</sup> 更详细的分析见《不平等事关重大：2013年世界社会状况报告》(联合国出版物，销售品编号C.13.IV.2)。

<sup>14</sup> 经合组织，Towards Green Growth (Paris, OECD Publishing, 2011)。见 [www.oecd.org/greengrowth/48224539.pdf](http://www.oecd.org/greengrowth/48224539.pdf)。

<sup>15</sup> 见政府间气候变化小组，Climate Change 2014 Synthesis Report。见 [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR\\_AR5\\_LONGERREPORT.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_LONGERREPORT.pdf)。

<sup>16</sup> International Social Science Council and UNESCO, World Social Science Report 2013: Changing Global Environments (巴黎，经合组织出版和儿基会出版，2013年)。

<sup>17</sup> 人们因社会经济地位和社会身份(包括性别、年龄、残疾与否、居住地及其他因素)不同，所面临的人身、经济、社会和环境风险不同。因此，他们一生中的不同时刻会经历不同类型的脆弱性。

陷入贫穷或被束缚在代代相传的贫穷中。它为个人和群体赋予手段和声音、为他们赋予行使权力的能力，从而增加他们的权能。

28. 为教育、卫生、安全饮用水和环卫服务以及社会基础设施投资尤其有助于加强社会和经济层面的可持续发展。除了支撑总需求(特别是在经济衰退时期)以维持经济增长，这种投资还能最大程度激发个人的生产潜力，创造经济增长所需要的健康、受过良好教育和有专门技能的劳动队伍。实证研究已确证，为个人教育和健康以及为整个经济体和社会的投资能收到很高且日益增加的经济和社会回报。通过投入改善教育机会、基本医疗保健、安全饮用水和环卫服务，特别是在幼儿时期，有助于打破代代相传的贫穷，因为这些服务能够使儿童健康成长，发展从事生产性就业和获得其他机会所需要的技能。事实表明，为妇女教育投入还能使其子女取得更好的教育和健康成果。

29. 在卫生、教育及其他社会服务方面的投入能在多大程度上降低陷入贫穷(和遭到排斥)的可能性取决于社会服务的覆盖面。优质教育和保健服务的普及以及社会保护会给贫穷、患病或失业的人带来益处。它会降低社会及经济脆弱性，增强面对各种危机的承受力。普遍提供优质服务还能减少基本服务方面的机会不平等，从而加强社会凝聚力。

30. 即便在贫穷国家，普及这些基本服务也是可行的，<sup>18</sup> 不过这可能需要改变公共支出的轻重次序和资源的调动。国际劳工组织(劳工组织)建议成套基本现金福利(老年、残疾养恤金和家庭补贴，不包括医疗保健)支出占低收入和中等收入国家国内生产总值的 2.2%到 5.7%。<sup>19</sup> 据世界卫生组织(世卫组织)估计，低收入国家普及基本保健服务的平均支出约为人均 60 美元。<sup>20</sup> 劳工组织的一份近期研究发现，为 16 岁以下儿童提供成套福利(包括为每个孩子提供相当于 50%最低收入线的家庭补贴、另加教育服务费用和每日一餐)需要支出国内生产总值的 0.8%。这将把儿童贫穷率从 20.8%降低到 2.2%。<sup>21</sup>

31. 在人的能力和基础设施方面投入还能使人掌握必要的技能和知识，更好地管理自然资源，缓解经济冲击、自然灾害和环境危害带来的风险，并改变消费和生

<sup>18</sup> 国际劳工局，Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization: Report of the Advisory Group Chaired by Michelle Bachelet, Convened by the ILO with the Collaboration of the WHO (日内瓦，国际劳工局，2011 年)。

<sup>19</sup> 国际劳工局，Can Low-Income Countries Afford Basic Social Security?, Social Security Policy Briefings, Paper 3 (日内瓦，国际劳工局，2008 年)。

<sup>20</sup> 世卫组织，Constraints to Scaling up the Health Millennium Development Goals: Costing and Financial Gap Analysis—Background Document for the Taskforce on Innovative International Financing for Health Systems (日内瓦，2010 年)。

<sup>21</sup> Michael Cichon 等，Analysis of the Viet Nam National Social Protection Strategy (2011-2020) in the Context of Social Protection Floor Objectives: A Rapid Assessment, ESS Paper No. 32 (日内瓦，国际劳工局，2012 年)。

产模式。在这些领域的投入还能使受气候变化负面影响(如干旱、热浪、林火和海平面升高)以及受庄稼减产或沿海区域流失大片土地等次级影响的人口的复原力得到增强。生活贫困或住在乡村偏远地区的人尤其经不住环境变化的影响,因为他们对自然资源的依赖性更强或是资产和储蓄较少。因此,这些投入将有助于减少地域差别带来的不平等。

32. 可以将普及基本社会服务方面的投入范围扩大到那些受自然灾害或环境变化不利影响的人口。可以将普及服务与其他措施结合起来,提高易受自然灾害或环境变化影响的人群的能力,这些其他措施包括增加生产性资产和储蓄、更好地普及各种金融服务(例如小额贷款、信贷、保险、社区银行或合作银行),这将促进灾后的恢复。例如,通过为社会基础设施投资和开展金融知识教育等方式支持地方储蓄方案能让脆弱家庭有随时可用的现金或信贷,从而避免他们为应对一时之需而变卖生产性资产,因为这种应付办法往往使人陷入贫困。

33. 总之,在人的能力方面投入所带来的高回报不仅在于实现社会发展目标;它还能通过提高劳动队伍的生产力和支持总需求来促进包容性和可持续经济增长。通过改善自然资源管理、改变生产和消费模式、加强对环境风险的承受力和更好地缓解环境风险的影响,它还能对环境可持续性做出贡献。

## B. 促进向绿色经济转型

34. 要实现环境意义上的可持续发展,就需要从根本上改变现有的生产和消费模式,使之符合自然资源可持续利用和减少废物的要求。不过,向绿色经济转型会涉及结构调整,将大大影响到就业组成和就业水平。

35. 就业和体面工作是以人为中心的可持续发展的核心环节,这一点已被充分认识到。体面工作能让人获得维持生计所需的必要收入,改善生活质量和福祉,在个人层面开辟一条摆脱贫穷的道路,同时在国家层面创造税收和扩大总需求,因而为经济增长做出贡献。因此,向绿色经济转型不仅关系到环境可持续性,也同样关系到社会和经济可持续性。社会政策可以发挥重要作用,促进这一转型。

36. 经济合作与发展组织(经合组织)将绿色增长定义为“促进经济增长和发展,同时确保自然资产继续提供人类福祉所需的资源和服务”,并表示这要求“触发那些能支撑可持续增长并带来新的经济机会的投资和创新”。<sup>22</sup> 劳工组织和联合国环境署(环境署)将绿色经济定义为“会改善人类福祉和社会公平的经济,同时大幅减少环境风险和生态稀缺性”。<sup>23</sup> 按照这些做法,环境署将绿色工作泛泛

<sup>22</sup> 经合组织, Towards Green Growth(见上文脚注 14)。

<sup>23</sup> 国际劳工局,“Definitions of green jobs used in the employment and environment policy context”, 见 [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--dgreports/--stat/documents/presentation/wcms\\_195740.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--dgreports/--stat/documents/presentation/wcms_195740.pdf); 另见劳工组织, Working Towards Sustainable Development: Opportunities for Decent Work and Social Inclusion in a Green Economy (日内瓦, 国际劳工局, 2012 年)。

定义为“任何有助于保护和恢复环境质量的体面工作，不管是农业、工业、服务还是行政行业。”<sup>24</sup>

37. 创造绿色部门的工作——例如森林保护和恢复、可持续农业、乡村地区水处理和可再生能源等——不仅能维持经济增长，还能降低自然资源进一步耗竭、环境进一步退化的风险，并避免空气和水污染及气候变化的恶果。实际上，从事绿色工作的人数近年来一直在增加。<sup>25</sup>

38. 尽管如此，绿色经济不会自动具有包容性；要改变这一点，社会政策就要发挥重要作用。社会政策除了能用教育和培训的方式帮民众掌握新技能，还能通过清除障碍和歧视等方式确保平等获得绿色工作，同时促进向绿色经济的结构转变。社会政策的另一个重要作用是确保绿色工作符合体面工作的要求(例如，确保最低工资、消除童工现象、保护工人免受职业性健康损害、制定工作场所安全准则、提供社会保护和结社自由等)。

39. 向绿色经济转型的另一方面是取消制造污染的资源密集型传统工作部门。若不采取适当措施帮助受这种变化影响的工人，则相应出现的失业、贫困及社会压力增加的现象就会破坏社会进步和经济增长。社会保护要在过渡时期发挥重要作用。如果过渡时期需要做出重大结构调整，那就需要为受到不利影响的那些工人和群体普遍提供相应程度的社会保护。实行保障最低收入的方案，通过失业补助和基本收入保障维持生计，将会减少经济转型的难度。联合国系统的社会保护最低标准倡议尤其有助于降低人群和社区的经济脆弱性，并通过基本收入保障增强他们对气候变化带来的不利后果的承受力。有些社会保护最低标准方案中还包含确保最低收入支助和基本医疗保健及教育服务、提供再培训机会的规定。<sup>26</sup>

40. 为了利用社会保护对可持续发展的贡献，可以增加创新性社会保护机制，保护人们免遭与气候有关的困难。例如，为各种生命风险和农业损失提供保险服务将有助于增强脆弱家庭的抵抗力。

41. 此外，社会政策还能在其他方面直接支持绿色经济和环境可持续性。下列数例显示了环境保护与为弱势和劣势社会群体和个人、包括生活贫困或住在乡村偏远地区的人减贫和创造体面工作的政策、战略和方案等之间种种形式的直接关联。

<sup>24</sup> 环境署，Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World(2008). Available from [www.unep.org/PDF/UNEPGreenjobs\\_report08.pdf](http://www.unep.org/PDF/UNEPGreenjobs_report08.pdf)。

<sup>25</sup> 国际劳工局，Working Towards Sustainable Development: Opportunities for Decent Work and Social Inclusion in a Green Economy (日内瓦，国际劳工局，2012年)。

<sup>26</sup> 国际劳工局和世卫组织，“The social protection floor: a joint crisis initiative of the UN Chief Executives Board for Co-ordination on the social protection floor”(日内瓦，2009年)。见 <http://www.un.org/ga/second/64/socialprotection.pdf>。

## 废物管理和回收

42. 废物管理和循环尽管往往与低技能、低收入、工作环境有害的工作联系在一起，却能为赤贫人口、特别是发展中国家的赤贫人口带来收入机会。因废物量和回收/循环率预计今后将会提高(目前回收/循环率为 25%)，到 2050 年，预计该部门将成长为每年估计约 4 100 亿美元的世界市场。<sup>27</sup> 社会政策，特别是劳动力市场政策可以促进该部门工作的升级或正规化，达到一举三得的效果：增进贫困社区工人的生活质量和福祉；为经济增长做贡献；同时降低环境风险和减少环境退化。

## 水和环卫服务

43. 社会政策能够发挥重要作用的另一重要部门是淡水资源的使用和管理(质与量两方面)。许多生活穷困、住在乡村偏远地区的人无法获得安全饮用水和环卫设施，因此为改善这种状况而实行的政策和措施还应当提倡有效利用水资源，以解决水源日益短缺的问题。淡水是生命必需品，也是人类一切活动的先决条件。然而，整个地表水中只有 2.5% 是淡水，其中，人类能接触利用的不足 1%。<sup>28</sup> 虽然淡水资源被视为可再生资源，但由于人口增长、城镇化迅速、农业和工业用水越来越多以及废物和污染等原因，水源的可持续性越来越成问题。<sup>29</sup> 据 2014 年联合国《世界水资源开发报告》预计，到 2050 年，很可能每 4 人中至少有 1 人生活在淡水长期缺乏或一再缺乏的国家中。

44. 一个关键挑战是，既要保护淡水资源，又要让许多依然得不到足够的安全饮用水和环卫服务的人更好地获得这些资源，同时还要为农业及其他工业用途供应水资源。社会政策能够发挥重要作用，通过投资于用得起、可持续的清洁水技术来提高水资源利用和再利用率，让所有人特别是弱势社会群体更好地获得安全饮用水和环卫服务。

## 农业表土

45. 社会政策还能显著影响农业部门。许多生活在乡村地区的贫困家庭从事的是生计农业或小规模农业，因此其生计严重依赖自然资源，例如土地、水以及木柴。<sup>30</sup> 土地尤其是必不可少的农业资产。然而，地球上 25% 的土地已经退

<sup>27</sup> 国际劳工局, *Global Employment Trends 2014: Risk of a Jobless Recovery?* (日内瓦, 国际劳工局, 2014 年)

<sup>28</sup> [www.un.org/events/water/brochure.htm](http://www.un.org/events/water/brochure.htm)。

<sup>29</sup> [www.un.org/waterforlifedecade/background.shtml](http://www.un.org/waterforlifedecade/background.shtml)。

<sup>30</sup> 根据环境署的数据，生态系统服务及其他非市场性物品估计占乡村贫困家庭整个生计的 50—90% (环境署, “Green and decent jobs for poverty eradication”, 环境署 2015 年后第 4 号说明, 见 [www.unep.org/roap/Portals/96/UNEP-Post-2015-Note-4-.pdf](http://www.unep.org/roap/Portals/96/UNEP-Post-2015-Note-4-.pdf))。

化，<sup>31</sup> 许多国家土系和水系的生产力很可能逐步崩溃。而且，过去 150 年中，因土壤侵蚀和不可持续的农业做法，地球上种植作物所需的表土已失去一半。<sup>32</sup> 自然形成 3 厘米表土至少需要 500 年，<sup>33</sup> 因此表土侵蚀令人尤为关切。<sup>34</sup>

46. 由于绝大多数贫困家庭生活在乡村地区，提倡可持续农业做法会直接推动减贫工作，改善农村居住者的生活质量和福祉。促进社会保护和金融包容性的政策和措施，例如向小农户普及保险和低息贷款、改善信贷条款和宽限期，能促进向可持续农业的转变。与乡村社区开展对话能让决策者了解他们的具体需求，找到更好的办法提高农业效率和生产力，并同时确保可持续性。

### C. 普及新技术，促进可持续发展

47. 在从千年发展目标向可持续发展目标转变的过程中，对发展问题的根本做法的改变在于，认识到了以人为本的发展议程的基础是增进人作为变革的促动因子的权能。要实现包容、公平和可持续发展，就必须增强人的知识和能力，特别是最弱势人群的知识和能力，使其有资格从事绿色工作并从经济增长、技术进步和创新中获益。增加关于已有的和新出现的风险的知识还有助于更好地管理自然资源和保护环境。

48. 某些技术进步和创新能够提高生产效率，与绿色经济尤其密切相关，例如可再生能源、节能建筑、净化空气和净化水技术、废物管理和回收、可持续农业、林业。然而，技术和创新如果不能普及，那么这一过程就很可能加大用得上与用不上现代技术的人之间的差距。实际上，资本密集型技术和所谓的生产过程“机器人化”会损害弱势和缺乏或半缺乏专门技能的工人，<sup>35</sup> 因为他们所从事的工作会变得多余。另一方面，那些掌握技能又能接触到增产新技术的人则会大大受益。

49. 孟加拉国有一个绿色新技术使乡村贫困家庭受益的好例子。<sup>36</sup> 孟加拉国约有 70% 人口用不上电。格拉米恩·沙科迪组织是一个与小额信贷机构格拉米恩银行挂钩的非盈利性乡村可再生能源方案。该组织通过提供小额信贷，让乡村和偏远地区的家庭能购买家用太阳能系统。这个方案引入太阳能系统，有助于减少碳足迹、遏制森林砍伐和创造就业及收入机会。

<sup>31</sup> 粮农组织，*The State of the World's Land and Water Resources for Food and Agriculture: Managing Systems at Risk* (罗马，联合国粮食和农业组织；伦敦，Earthscan, 2011 年)。

<sup>32</sup> 见 <http://www.worldwildlife.org/threats/soil-erosion-and-degradation>。

<sup>33</sup> 见 <http://blogs.ei.columbia.edu/2012/04/12/why-soil-matters/>。

<sup>34</sup> 美利坚合众国，农业部，*Summary Report: 2010 National Resources Inventory* (华盛顿特区，Natural Resources Conservation Service; Ames, Iowa State University, 2013 年)。见 [http://www.nrcs.usda.gov/Internet/FSE\\_DOCUMENTS/stelprdb1167354.pdf](http://www.nrcs.usda.gov/Internet/FSE_DOCUMENTS/stelprdb1167354.pdf)。

<sup>35</sup> 环境署，“Green and decent jobs for poverty eradication” (见上文脚注 30)。

<sup>36</sup> 见 [www.gshakti.org/](http://www.gshakti.org/)。

50. 交流知识、互相学习是一个很有用的办法，能让人获得推动社会、经济和环境可持续发展方面的洞察力、新信息、好经验并汲取教训。世界知识产权组织的专利总览报告<sup>37</sup> 就是进行这种交流的一个平台。报告涵盖的领域包括卫生、粮食安全、气候变化和环境等，其中包含的新技术信息能帮助贫困人口通过开展环境节省活动摆脱穷困。

51. 一项最近报告<sup>38</sup> 量化了发展中国家清洁技术部门中小型企业所面临的非同寻常的机遇，并建议决策者和私营部门采取行动。例如，制订有针对性的政策奖励办法以鼓励本国自生清洁技术部门，这将能创造就业机会，并让更多的人用上清洁价廉能源、清洁水和耐气候变化农业。

52. 社会政策特别是教育和培训能发挥重要作用，促进必要创新，从而向着以知识为基础、以创新为驱动的经济体过渡。这种转变需要受过良好教育、能发明、吸收和使用创新成果和新技术的人。除了让更多的人接受自然科学、技术开发和工程方面的训练以外，教育体系和职业培训方案还应当注重培养创造性思维技能，让学生有能力吸收全球层面可供利用的广博知识。

53. 此外，社会政策的原则是促进公平和包容发展，因此它能发挥重要作用，确保包括边缘化和弱势群体在内的所有人都能平等获得知识和新技术，并有平等机会发展使用这些技术的能力。这就为社会、经济和环境可持续发展奠定了基础。

## 五. 结论

54. 为有效解决气候变化不利影响而采取的行动必须同时推动经济增长和社会进步——改善所有人的福祉和生活水准。某个方面的进步不应以其他方面的损失为代价。

55. 本说明阐述了社会政策能如何在可持续发展三个支柱的一系列领域中为从千年发展目标向可持续发展目标过渡作出贡献。社会科学和社会政策为分析环境退化对弱势群体、社区和个人造成的影响提供了框架，并提供了增强复原力、降低脆弱性的办法。此外，它还能提供一系列机制，用以改变社会规范、价值观和行为，并增强人作为变革的积极促动因子的权能，从而迈向更可持续的发展道路。

56. 需要开展更缜密的研究，进一步澄清社会可持续性的概念。应当进一步探讨公平、平等、社会包容和凝聚力等重要概念和原则，使之与实现社会可持续性的

---

<sup>37</sup> 见 [www.wipo.int/patentscope/en/programs/patent\\_landscapes/](http://www.wipo.int/patentscope/en/programs/patent_landscapes/)。

<sup>38</sup> 世界银行集团，*Building Competitive Green Industries: The Climate and Clean Technology Opportunity for Developing Countries* (华盛顿特区，世界银行，2014年)。见 [www.infodev.org/infodev-files/green-industries.pdf](http://www.infodev.org/infodev-files/green-industries.pdf)。

目标协调吻合——社会可持续性不仅被认为是一项长期目标，而且还是推动发展成果向着更可持续的模式转变的一个过程。

57. 社会政策是实现可持续发展成果的核心所在。上述各节试图表明社会政策可以为可持续发展做出显著贡献的一些领域。更为重要的是，实现可持续发展上面临的挑战需要我们采取集体行动，而这种行动又根植于并依靠社会发展。因此，促进社会发展、强化社会支柱是可持续性的根本。

58. 社会发展委员会不妨在第五十三届会议上审议新出现的问题时考虑下列问题：

(a) 社会政策，特别是减贫战略在促进包容和公平经济增长方面能如何纳入环境可持续性视角？

(b) 能采取何种措施落实创新性社会保护体系和方案，缓解外部冲击和气候变化不利影响导致的风险，保障人们免于陷入贫困，同时增进卫生和教育成果？

(c) 在向绿色经济过渡中，现有的和新出现的工作机会同时存在，包括在需要劳动者升级技能的部门。决策者能如何保证在人的能力方面充足投入，使之发展这些领域的可雇佣技能？在国家方案和国际支持两方面有什么经验可以分享？

(d) 国际社会能如何促进知识交流及新技术和创新的普及，包括可再生能源、自然资源和生态系统服务的可持续利用，以及信息和通信技术？如何将其普及到所有社会成员，包括年轻人、年长者、残疾人、土著人、其他弱势群体以及乡村偏远地区的贫困人口？